

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引 (CSSCI) 来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价 (A刊) 核心期刊

中文科技期刊数据库 (全文版) 收录期刊

RCCSE中国核心学术期刊 (A)

2026. 3

VOL.19 NO.3

# 公共行政 评论

JPA  
Journal of Public Administration

全国中文核心期刊

中文社会科学引文索引(CSSCI)来源期刊

中国人文社会科学期刊AMI综合评价

(A刊)核心期刊

RCCSE中国核心学术期刊(A)

中文科技期刊数据库(全文版)收录期刊

中国核心期刊(遴选)数据库收录期刊

中国学术期刊(光盘版)收录期刊

6月15日出版

2026年第3期 总第111期

## ●专栏：公共管理的本土实践与机制创新

“赛马机制”：一种中国特色的科层组织间竞争性激励模式

..... 李风山 1

“新提法”何以解码：政策内容再生产的组织机制

..... 康健 张浅 陈诗琪 22

政策“先行先试”何以走向“升级再试”：基于创新街区建设的案例研究

..... 孟凡蓉 方泽贤 张天伦 41

“例外”何以嵌入“常规”：政策试点运行中的双重调适机制

..... 李海林 61

构建“绩责共同体”：应急管理部门推动自然灾害数据共享的协同策略

与运作逻辑 ..... 薛金刚 王晓曼 81

## ● 论文

韧性：政治信任的一个新维度

..... 吕书鹏 钱琛 李聪 101

延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

..... 高和荣 李松林 116

纵向干预驱动下的基层“适应性联合”执行策略：基于 A 县生态环境治理的  
案例分析 .....

刘莎莎 戴胜利 杨斌 138

税制结构与政府回应性：基于跨国数据的检验

..... 孙梓越 158

## ● 理论综述

从繁文缛节复归有效规则：制度规则研究的演进逻辑

..... 郭晟豪 魏雪 177

● 英文目录与摘要 ..... 196

# 延迟退休、个人选择与职工医保基金可持续

高和荣 李松林\*

**【摘要】** 增强社会保险基金的可持续性是我国社会保险事业高质量发展的关键议题，而延迟退休政策是对该议题的直接回应。过往有关延迟退休政策的研究更多关注它对养老保险基金可持续性的影响，而相对忽视了它对医疗保险基金可持续性的影响。同时，正在施行的渐进式延迟退休政策明确强调不得违背职工意愿，这意味着延迟退休政策效果不仅取决于制度设计本身，也取决于职工的行为响应。鉴于此，论文将“个人选择”引入职工医保基金可持续分析框架，从政策实施绩效的视角考察延迟退休对职工医保基金的影响。研究发现，延迟退休能有效推迟职工医保基金首次赤字年份，但个人选择会对政策效果形成一定损耗；在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗存在明显差异，社会与政策维度对应的治理路径总体上比科技与经济维度所代表的外生约束条件更有利于提升基金的可持续性。基于此，应将延迟退休及个人选择纳入职工医保基金协同治理框架中，提升延迟退休政策的行为适配性，并在效能与稳健性的权衡中优化政策工具组合，完善面向真实行为环境的动态评估机制。

**【关键词】** 延迟退休 个人选择 医保基金可持续

**【中图分类号】** D63

**【文献标识码】** A

**【文章编号】** 1674-2486 (2026) 03-0116-22

## 一、引言

一个国家或地区的财政可持续性对于公共服务供给、公共组织绩效提升具有重要作用（陈馨，2025；张原、刘丽君，2025），在社会保障领域也不例外。作为关乎民生福祉的社会保险制度，面对老龄化、少子化的并行发展，社会保险基金的可持续发展意义深远，而延迟退休政策的制定与实施恰是对该议题的直接回应。然而，长期以来，对延迟退休政策的关注主要集中于养老领域，鲜有学者关

---

\* 高和荣，厦门大学公共事务学院教授。通讯作者：李松林，厦门大学公共事务学院博士研究生。感谢匿名评审专家的审稿意见。

基金项目：国家社会科学基金重大项目“民生发展的思想源流及其当代实践研究”（24&ZD141）阶段性成果。

注延迟退休对职工医保基金可持续性的影响。这主要是因为延迟退休政策提出的重要初衷之一是缓解养老金支付压力问题（Svahn & Ross, 1983），由此形成了历史维度的路径依赖，进而遮蔽了对其影响职工医保基金可持续性的分析。

事实上，延迟退休主要通过“收”和“支”这两条路径对职工医保基金可持续性产生影响。一方面，延迟退休意味着退休时点后移，使缴费人数增加、缴费时间延长，且参保职工的缴费基数会因工资性收入的波动同步产生相应变化。另一方面，延迟退休通过推迟退休身份转换时点，递延了退休待遇给付的启动时间，放慢了“停止缴费但享受待遇”人群的扩张速度，因而使基金支出的年度分布更趋平缓，短期支付压力得到缓和。

已有研究对延迟退休与医保基金关系的分析，主要经历了从人口经济学视角到政策设计视角的路径转换。早期研究以人口结构为研究基点，通过精算模型预测了延迟退休对医保基金的技术性影响（封进、王贞，2019）。随后，学者们引入制度经济学视角，关注延迟退休与生育政策、养老金制度可能的互动效应（殷俊等，2019）。近期研究聚焦于政策设计维度，探讨门诊共济、个人账户调整与延迟退休的协同效应及政策完善（曾益等，2021）。

然而，这些文献将政策对象假设为完全遵循制度激励的“理性遵从者”，即认为参保人会按照政策设计者的预期路径做出行为响应。这一假设遮蔽了一个关键问题，即当宏观制度变迁遭遇微观个体选择时，政策效果究竟在多大程度上会被重塑？这一问题的现实紧迫性在2025年正式执行的《全国人民代表大会常务委员会关于实施渐进式延迟法定退休年龄的决定》（2024年9月13日第十四届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过，以下简称《决定》）中得到充分体现。《决定》明确提出：“不得违背职工意愿，违法强制或者变相强制职工选择退休年龄。”这意味着延迟退休政策的最终效果不再是单纯的政策参数问题，也与个人意愿相关，“个人选择”成为连接制度设计与政策效果的枢纽变量。

从学术史上看，个人选择与公共政策的内在关联是公共管理学科关注的核心议题。早在20世纪60年代，行政学就以意向性、主体间性和生活世界为分析框架，注重回归行政活动中人的直接经验与生活世界，旨在探寻一种更加关注人的主观感受、多元互动关系及实践情境性的公共治理之道（王敬宇，2025）。夏书章（1991）指出，领导者的决策能力与指挥素养是行政管理成败的关键，但是规范的个人行政行为同样不容忽视，因为个人行为选择和行为模式影响治理体系的性质和社会合作关系的建立（张康之，2006）。吴建南和岳妮（2009）深化了对这一问题的研究，发现领导行为的有效规范是影响组织绩效的关键因素之一。进入新时代，随着国家治理体系和治理能力现代化的持续推进，个体行为选择对治理结果的影响不断强化。杨开峰和高灿玉（2023）关注个体在伦理意识、判断与行动之间的“断裂”及其心理机制，认为宏观制度设计必须基于对个人真实行为选择的准确理解才能有效发挥其功能。李文钊（2025）揭示了认知捷径与社会互动如何塑造观念的传播与采纳，凸显了行为视角在公共管理研究中的理论价值。

这些研究从不同侧面揭示了个人选择在公共政策中的作用。

然而，现有研究尚未将个人选择引入关于职工医保基金可持续性的分析。事实上，延迟退休政策是一项极具个人选择属性的公共政策，不同性别、职称（李琴、彭浩然，2015）、家庭类型（高和荣、李松林，2024）的职工对延迟退休接受程度各异，他们的退休策略选择直接影响缴费年限、基金规模乃至基金平衡。这就需要超越传统的研究方法，将微观个体行为与宏观制度效应纳入统一的分析框架（张康之，2018）。

行为公共管理相关研究也支持这一分析框架的建构，它强调政策效果并非制度设计的直接投射，而是“制度设计—行为响应—政策产出”的动态互动（Grimmelikhuijsen et al.，2017）。微观主体并非政策的被动接受者，而是具有能动性的政策回应者，其行为选择受有限理性、情境因素和制度信任等多重因素影响，由此成为连接宏观制度安排与实际政策效果的重要传导环节（张书维、李纾，2018）。据此，本文将参保人基于自身意愿作出的退休行为选择界定为“个人选择”，将这种行为对政策实施效果的影响概括为“个人选择效应”。需要指出的是，既有行为公共管理研究多聚焦于个体行为、心理认知与政策体验等因素对公共服务及公共决策接受的影响，较少在制度变迁场景中对行为响应程度进行测度。为此，本文尝试将个人选择效应操作化为可测算变量，通过区分延迟退休的政策效应与微观行为响应效应，考察宏观制度变迁在微观行为传导中的实际损耗。由于这一视角更关注制度设计在真实行为环境中的适配性，对个人选择效应的测算不能脱离具体现实情境，而应结合政策工具选择与社会发展条件加以考察（管兵、林笑，2026）。为了全面呈现这一点，本文从社会、政策、科技与经济四个维度，将延迟退休置于不同条件下进行比较，考察不同情境下政策实施绩效、行为损耗及其对职工医保基金可持续性的影响，据此分析不同治理路径的适用条件。

进一步看，延迟退休政策的实施不仅关乎社保基金运行绩效的变化，也关乎资源在代与代之间的配置与延续。代际公平理论将社会保障制度视为代际契约的制度载体，强调当代人通过缴费积累支撑当代退休人员的医疗消费，同时有义务为未来世代维持制度的可持续性（何文炯，2021）。然而，既有讨论更多关注制度本身的公平性，而对微观个体选择的累积后果关注不足。本文引入个人选择效应，正是为了揭示个体行为选择与代际契约稳定性之间的内在关联，从而将代际公平分析视角由宏观制度伦理进一步延伸至微观行为基础。

综上，本文关注延迟退休政策在真实行为环境中的实施绩效。当制度设计进入政策执行后，个人选择会在多大程度上重塑职工医保基金的运行结果？围绕这一核心研究问题，本文主要回答四个子问题：第一，延迟退休政策对职工医保基金可持续性的改善幅度有多大？第二，个人选择会在多大程度上损耗延迟退休的政策效果？第三，在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗有何差异？第四，不同治理路径及其所处约束条件呈现出何种效能与稳健性特征？

为了回答上述问题，本文将个人选择这一行为变量引入职工医保基金可持续

分析框架，区分延迟退休的政策效应与个人选择效应，据此测度制度设计在微观行为传导中的实际损耗，比较不同情境下政策路径的行为适配性，旨在为理解延迟退休政策的实施绩效提供行为公共管理视角下的解释框架，并为相关政策优化提供经验证据。

## 二、研究设计

### （一）模型构建

#### 1. 职工医保基金可持续模型

由于职工基本医疗保险基金的个人账户不涉及社会共济功能，因此，本文主要分析统筹账户的可持续发展情况，构建如下可持续模型。

第一， $t$ 年基金收入模型。《决定》指出延迟法定退休年龄要分类推进，需按照性别及工作类别差异施行不同的延迟退休方案，参考已有研究（褚福灵、司絮，2022；荆涛等，2020），本文按照基金收入来源设计 $t$ 年职工医保基金收入模型，如式（1）所示。

$$FIN_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{age_i} \left( \overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \right) \cdot \overline{R}_t + \sum_{i=1}^3 \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left( \overline{W}_{j,t}^i \cdot \Delta N_{j,t}^i \right) \cdot \overline{R}_t \quad (1)$$

式中， $FIN_t$ 表示 $t$ 年基金收入， $i=1, 2, 3$ 分别表示男职工、女干部、女工人， $j$ 表示职工年龄， $j_0$ 为职工初次缴费年龄， $age_i$ 为 $i$ 类职工在延迟退休政策实施前的法定退休年龄临界值， $ra_{i,t}$ 为对应 $i$ 类职工在 $t$ 年按延迟退休政策实施后的法定退休年龄临界值， $\overline{W}_{j,t}^i$ 为 $i$ 类、 $j$ 岁职工于 $t$ 年的人均缴费基数， $N_{j,t}^{i,0}$ 为 $t$ 年、 $i$ 类、 $j$ 岁职工在不考虑延迟退休政策时的基准缴费参保人数， $\overline{R}_t$ 为 $t$ 年城镇职工基本医疗保险缴费率， $\Delta N_{j,t}^i$ 表示因延迟退休政策而新增的年度缴费参保人数<sup>①</sup>。

第二， $t$ 年基金支出模型。统筹账户基金除了用于当期社会统筹外，还需按照《国务院办公厅关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见》（国办发〔2021〕14号）（以下简称《意见》）规定，原则上以“定额划入”的方式划拨给个人账户（国务院办公厅，2021）。据此，本文设计 $t$ 年城镇职工基本医疗保险基金支出模型，如式（2）所示。

$$FEX_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{ma} \left( \overline{CS}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^i \right) + \sum_{i=1}^3 \sum_{j=ra_{i,t}}^{ma} \left( \overline{CSR}_{j,t} \cdot \Delta N_{j,t}^{R,i} \right) \quad (2)$$

式中， $FEX_t$ 表示 $t$ 年基金支出， $ma$ 为职工最大生存年龄， $\overline{CS}_{j,t}^i$ 为 $i$ 类、 $j$ 岁职

① 本文按年度、整岁年龄分组测算基金收入，考虑到渐进式延迟退休按月推进，各年龄组新增的在岗月份已根据退休年龄调整规则折算为年度等效参保人数，并以增量的形式计入第二项。

工在  $t$  年的人均医保基金支出,  $N_{j,t}^i$  为  $t$  年、 $i$  类、 $j$  岁参保人员总人数,  $\overline{CSR}_{j,t}$  为  $t$  年划入  $j$  岁已退休群体个人账户中的定额支出,  $N_{j,t}^{R,i}$  为  $t$  年、 $i$  类、 $j$  岁退休群体总人数。其余参数含义与式 (1) 相同。

第三,  $t$  年基金可持续模型。由于医保基金更注重短期精算平衡, 本文分析预测期内每年的基金可持续性, 不讨论累积的基金可持续情况, 设定统筹账户  $t$  年基金结余为  $t$  年基金收入与  $t$  年基金支出的差额, 其数值正负性代表基金可持续水平, 计算公式如式 (3) 所示。

$$CRB_t = FIN_t - FEX_t \quad (3)$$

式中,  $CRB_t$  为  $t$  年基金结余, 反映基金可持续发展状态。 $CRB_t$  数值大于 0 表示在  $t$  年基金存在结余, 基金可持续;  $CRB_t$  数值小于 0 意味着在  $t$  年基金出现赤字, 基金不可持续。

## 2. 参保人口年龄结构预测模型

第一, 社会总人口的年龄结构预测。人口年龄结构同时影响基金的支出和收入, 准确度高的人口年龄结构情况来源于人口普查数据。因此, 本文以最近一次人口普查时间点 (即 2020 年) 为计算基期, 得到 2021 年及以后历年人数的年龄分布向量。借鉴已有研究 (Leslie, 1945; Xie et al., 2020), 本文定义  $S$  为包含生育率的人口自然增长矩阵<sup>①</sup>, 通过如下运算可得  $t$  年不同年龄分性别的人数分布向量  $P_t$ , 如式 (4) 所示。

$$P_t = S \cdot P_{t-1}$$

$$= \begin{pmatrix} b_0^f & b_1^f & \cdots & b_{ma-1}^f & b_{ma}^f & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ s_0^f & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & s_1^f & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & s_{ma-1}^f & 0 & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ b_0^m & b_1^m & \cdots & b_{ma-1}^m & b_{ma}^m & 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & s_0^m & 0 & \cdots & 0 & 0 \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & s_1^m & \cdots & 0 & 0 \\ \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots & \vdots & \vdots & \ddots & \vdots & \vdots \\ 0 & 0 & \cdots & 0 & 0 & 0 & 0 & \cdots & s_{ma-1}^m & 0 \end{pmatrix}_{(2ma+2) \times (2ma+2)} \cdot \begin{pmatrix} p_{0,t-1}^f \\ p_{1,t-1}^f \\ p_{2,t-1}^f \\ \vdots \\ p_{ma,t-1}^f \\ p_{0,t-1}^m \\ p_{1,t-1}^m \\ p_{2,t-1}^m \\ \vdots \\ p_{ma,t-1}^m \end{pmatrix}_{(2ma+2) \times 1} \quad (4)$$

① 结合实际分析需要, 本文设定的矩阵  $S$  在已有研究的基础上做了两方面调整: 一是在第  $ma+2$  行的前  $ma+1$  列增加了生育男性婴儿的概率, 按照矩阵与向量乘法规则, 这一行  $ma+2$  列开始应是男性生育率, 因此全部为 0; 二是增加第  $2ma+2$  列, 该列代表的是极限生存年龄在下一期的生存率, 因此全部为 0。

式中,  $b^f$  为不同年龄女性生育女婴儿的概率<sup>①</sup>,  $b^m$  为不同年龄女性生育男婴儿的概率,  $s^f$  为女性在对应年龄的生存率,  $s^m$  为男性在对应年龄的生存率,  $p_{t-1}^f$  为  $t-1$  年女性在对应年龄的人口数量,  $p_{t-1}^m$  为  $t-1$  年男性在对应年龄的人口数量,  $t$  为大于 2020 年的任一年份。

第二, 职工医保基金参保人口的年龄结构预测。 $t$  年不同年龄分性别的职工人数分布向量  $\mathbf{P}_t$  与各时期参与城镇职工基本医疗保险比例向量  $\mathbf{Q}_t$  的哈德玛乘积, 即为各时期城镇职工基本医疗保险参保人数的年龄分布向量  $\mathbf{N}_t^*$ <sup>②</sup>, 计算公式如式 (5) 和式 (6) 所示。

$$\mathbf{N}_t^* = \mathbf{P}_t \odot \mathbf{Q}_t = (p_{0,t}^f \cdot q_{0,t}^f, \dots, p_{ma,t}^f \cdot q_{ma,t}^f, p_{0,t}^m \cdot q_{0,t}^m, \dots, p_{ma,t}^m \cdot q_{ma,t}^m)^T \quad (5)$$

$$\mathbf{N}_t = (n_{0,t}, n_{1,t}, n_{2,t}, \dots, n_{ma,t})^T, n_{j,t} = p_{j,t}^f q_{j,t}^f + p_{j,t}^m q_{j,t}^m (j=0, 1, \dots, ma) \quad (6)$$

### 3. 延迟退休对职工医保基金可持续的效应分解

延迟退休对职工医保基金可持续的影响受制度规则调整与个人退休选择的共同作用, 本文将其分解为“政策效应”和“个人选择效应”。政策效应是指延迟退休政策通过调整有效参保人数及退休身份转换时点, 进而影响基金收入和相关支出所形成的可持续性效应; 个人选择效应则是指个人退休意愿对上述政策效应实现程度产生的影响。本文在式 (6) 的基础上引入政策效应调整系数向量和个人选择效应调整系数向量, 得到调整后的有效参保人数年龄分布向量, 如式 (7) 所示。

$$\widetilde{\mathbf{N}}_t = \sum_{i=1}^3 \widetilde{\mathbf{N}}_t^i = \sum_{i=1}^3 \mathbf{N}_t^i \odot \mathbf{O}_t^i \odot \mathbf{V}_t^i \quad (7)$$

式中,  $\widetilde{\mathbf{N}}_t^i$  表示调整后的  $t$  年、 $i$  类职工有效参保人数年龄分布向量,  $\widetilde{\mathbf{N}}_t$  为调整后的总有效参保人数年龄分布向量。 $\mathbf{O}_t^i$  和  $\mathbf{V}_t^i$  分别表示政策效应调整系数向量和个人选择效应调整系数向量。在未受延迟退休政策影响的年龄区间及年份上, 二者对应元素取 1, 以保持参保人数沿基准路径变化; 在受政策影响的年龄区间内, 二者分别表征政策调整带来的有效参保人数变化及缴费状态变化, 以及这种变化在个体行为响应条件下的实际实现程度。

本文将不考虑延迟退休政策时的基准缴费收入记为  $X_t$ , 具体如式 (8) 所示。在此基础上, 本文将式 (7) 的年龄分布向量转化为分量加总形式, 并将新增缴费收入与支出变动纳入式 (3), 可得调整后的  $t$  年基金结余  $CRB'_t$ , 如式 (9) 所示。

$$X_t = \sum_{i=1}^3 \sum_{j=j_0}^{age_i} \left( \overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \right) \cdot \overline{R}_t \quad (8)$$

$$CRB'_t = X_t - FEX_t^0 + \overline{R}_t \sum_{i=1}^3 \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left( \overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \cdot (O_{j,t}^i - 1) \cdot V_t^i \right) - \Delta FEX_t(O_t, V_t) \quad (9)$$

① 参数右下角的圆点“·”用于表示不同年龄, 取值范围为  $0 \sim ma$ 。

② 哈德玛乘积即向量  $\mathbf{P}_t$  与  $\mathbf{Q}_t$  对应元素逐项相乘。

式中,  $FEX_t^0$  表示不考虑延迟退休政策与个人选择效应时的基准基金支出,  $\Delta FEX_t(O_t, V_t)$  表示在政策效应与个人选择效应共同作用下退休时点变化引致的基金支出相对于  $FEX_t^0$  的净变动。为刻画个人选择对基金可持续性的边际影响, 在其他条件保持不变的前提下, 本文得到边际影响表达式如式 (10) 所示。

$$\frac{\partial GRB'_t}{\partial V_t^i} = \overline{R}_t \sum_{j=age_i}^{ra_{i,t}} \left( \overline{W}_{j,t}^i \cdot N_{j,t}^{i,0} \cdot (O_{j,t}^i - 1) \right) - \frac{\partial \Delta FEX_t(O_t, V_t)}{\partial V_t^i}, \quad i=1, 2, 3 \quad (10)$$

由式 (10) 可知, 个人选择对医保基金可持续性的边际影响受性别、干部身份、人均缴费基数、城镇职工基本医疗保险缴费率、年龄分布、政策效应调整幅度以及基金支出净变动共同影响。需要说明的是, 在本文的具体测算中, 个人选择效应根据不同群体的延迟退休意愿比例进行参数化设定, 因此, 该表达式主要反映职工类型层面的个人选择变化对基金结余的边际影响。

#### 4. 职工医保基金可持续的分析框架

职工医保基金的可持续性可由基金结余数值来衡量。基金结余主要受人均缴费基数、参保人口规模及年龄结构、个人选择效应调整系数、缴费率、人均支出水平等因素影响。为刻画给定条件变量下的基金结余水平,  $t$  年基金结余的条件均值  $\mu_t$  可表示为式 (11)。

$$\mu_t = E \left( CRB_t \mid \overline{W}_t^i, N_t^i, V_t^i, \overline{R}_t, \overline{CS}_t^i \right) \quad (11)$$

式 (11) 中条件变量在不同环境中取值不一, 本文基于经济发展水平、科技发展水平、社会文化以及政策干预四个维度构建可持续发展的分析框架, 并将其融入基金可持续模型中。在不同环境变量取值下的基金结余条件均值  $\mu_t^{env}$  可表示为式 (12)。

$$\mu_t^{env} = E \left( CRB_t \mid economics_t, science_t, society_t, politics_t \right) \quad (12)$$

式 (12) 中,  $economics_t$ ,  $science_t$ ,  $society_t$ ,  $politics_t$  分别表示  $t$  年特定的经济、科技、社会、政策环境, 它们是影响基金可持续性的条件变量。其中, 社会维度和政策维度对应可治理路径, 科技与经济维度体现外生约束条件。本文先假定这类条件变量维持现状不变, 分析延迟退休与个人选择对医保基金可持续性产生的影响; 随后逐步放松假设, 以得到更全面、更符合现实情况的估计结果, 进而对比分析延迟退休政策效果的差异。

## (二) 参数设定

### 1. 职工医保基金可持续模型参数设定

第一, 年龄。本文将初始参保年龄设置为 16 岁, 最大生命设置为 100 岁, 主要考虑到 16 岁是中国法定劳动年龄的下限, 100 岁是包括人口普查在内诸多统计资料的年龄分组上限。

第二, 医保缴费基数。城镇职工基本医疗保险缴费基数为职工工资总额, 数

据来源于历年《全国医疗保障事业发展统计公报》，计算方法为职工医保统筹基金（含生育保险）实际缴费收入除以8.5%（荆涛等，2020）。2026年3月13日公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要》继续提出“居民收入增长和经济增长同步”（中华人民共和国国务院，2026）。据白重恩和张琼（2017）的研究，中国在2021年至2050年的6个五年规划期间，预计的年均经济增速分别为5.57%、4.82%、3.94%、3.4%、3.46%、2.98%，而2022年和2023年工资增长速度均高于这一时期的经济增长速度<sup>①</sup>，基于保守估计视角，本文假定职工工资总额按照快于经济增长1%的速度进行同步增长。

第三，医保缴费率。1998年国务院规定用人单位缴费率控制在职工工资总额的6%左右，职工缴费率一般为本人工资的2%，此后，各统筹地区虽可适度调整缴费率，但这一费率安排仍是职工基本医疗保险缴费率设定的重要制度依据。同时，《意见》修正了个人账户计入办法，提出将“单位缴纳的基本医疗保险费全部计入统筹基金”（国务院办公厅，2021）。由于本文考察的是职工医保统筹基金的可持续性，因此将单位缴费率设定为6%，综合考虑到生育保险与医疗保险合并的情况，最终将医保缴费率确定为6.5%。

第四，医保基金统筹账户人均支出。由于身体机能随年龄增长呈现下降态势，医保支出在不同年龄段间存在明显的异质性，因此本文假设不同年龄段个体诊疗频率和费用并不相同，依据中国家庭追踪调查（China Family Panel Studies, CFPS）2020年数据，得到不同年龄患者医保报销费用的均值<sup>②</sup>。本文参考已有文献，假设非人口因素导致人均统筹基金支出按照快于人均GDP增速1%的水平增长（曾益等，2021），这与我国近5年来统筹基金支出增速普遍高于GDP增速的现实相吻合，2019—2023年间，我国人均GDP年均增长率为4.74%，人均统筹基金支出年均增长率为5.43%，这印证了参数设置的科学性<sup>③</sup>。此外，从人口因素来看，年轻群体对于医疗服务需求较低，而年长者需求更高。因此，职工医保基金统筹账户的支出水平存在年龄上的差异。本文依据2020年CFPS的微观数据计算得到不同年龄职工医保基金统筹账户的平均支出分布，通过将其与所有年龄段的平均支出做商，得到权重向量，再将其与不同年龄段统筹账户人均支出相乘，可得到包含人口年龄结构转变、更贴近实际的历年医保统筹基金支出。

当然，统筹账户人均支出水平除了符合经济增长规律，受人口因素影响外，还受医养结合发展趋势及国家政策安排的影响。《意见》提出“将门诊费用纳入职工医保统筹基金支付范围”，明确“退休人员个人账户原则上由统筹基金按定额

① 2022年职工工资总额增长速度为7.37%，2023年职工工资总额增长速度为8.27%。

② 依据问卷中C7A、C7B和C701计算得到，计算公式为：医保支出费用=C7A+C7B-C701。

③ 数据来源：人均GDP的数据来源于《中国统计年鉴2024》《中国统计年鉴2020》，人均统筹基金支出年均增长率数据根据《2020年全国医疗保障事业发展统计公报》《2023年全国医疗保障事业发展统计公报》公布的数据计算得到。

划入，划入额度逐步调整到统筹地区根据本意见实施改革当年基本养老金平均水平的2%左右”，并规定这些措施“可设置3年左右的过渡期，逐步实现改革目标”（国务院办公厅，2021）。由于医保基金统筹层次较低，各省（自治区、直辖市）门诊共济与个人账户改革落实时间进度并不一致，结合该政策改革的具体月份以及本地城镇职工基本医疗保险参保人数占全国参保总人数的比重，可计算得到过渡期（2022—2024年）受门诊共济以及个人账户改革影响的城镇职工比例，进而可以计算出这部分的额外支出。

## 2. 人口年龄结构预测模型参数设定

第一，基期人口年龄分布向量  $\mathbf{P}_{2020}$ 。本文以2020年第七次人口普查的年份为基期，通过《中国人口普查统计年鉴2020（上册）》表3-1得到基期不同性别0~100岁的人口数量分布向量  $\mathbf{P}_{2020}$ （国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：295-297）。

第二，人口自然增长矩阵  $\mathbf{S}$ 。 $\mathbf{S}$ 中女性、男性婴儿生育率  $b_f^i$ 、 $b_m^i$ 来源于《中国人口普查统计年鉴2020（下册）》表6-2和表6-3（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：1528-1547+1608）。其中，本文从表6-3的出生人口数据得到新生儿数量基数，从表6-2得到新生儿的性别比，进而可以得到男性和女性婴儿出生率。分年龄、性别的人口生存率  $s_f^i$ 、 $s_m^i$ 来源于《中国人口普查统计年鉴2020（上册）》表6-4（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：503-505）。

第三，中国城镇职工基本医疗保险参保人数向量  $\mathbf{N}_i^*$ 。为将人口年龄分布向量转化为职工医保参保人数向量，本文需要计算得到参保率向量  $\mathbf{Q}_i$ ，也就是要获取各年龄参保人数。然而，已有数据仅公布职工医保参保总人数，对年龄分布情况未有详尽说明。鉴于此，本文参照城镇人口年龄分布情况，对城镇职工医保参保人群的年龄结构进行近似估计，进而计算出基期不同年龄的参保人数。城镇职工参保总人数来自历年《中国统计年鉴》。

另外，要预测基期之后不同年份各年龄的参保人数，需要对城镇职工参保率向量  $\mathbf{Q}_i$  进行动态设定。考虑到城镇职工参保率的变化主要受城镇化率提升、就业结构变化和社会保障覆盖扩展等因素共同影响，本文参照已有研究，将  $\mathbf{Q}_i$  的动态变化近似表示为城镇化率、城镇人口就业率和职工医保参保率三类比例共同作用的结果（曾益等，2021）。具体而言， $\mathbf{P}_i$  先经城镇化率调整得到城镇人口数量，再经城镇人口就业率调整得到城镇职工就业人数，最终经职工医保参保率调整得到职工医保参保人数。已有研究预测2020—2035年城镇化率为72.67%~76.91%，年均增幅为0.58%~0.87%，且城镇化率的增速逐步减弱（张车伟、蔡翼飞，2021）。本文取0.58%和0.87%的均值0.725%作为城镇化率的年均增幅，为模拟并平滑城镇化率的降速过程，依据趋势外推法测算城镇化率增幅每年按0.02%的速度衰减；同时考虑到城乡融合发展的需求，城镇化率不可能无上限增

长（杜修立、张昱昭，2022），设定城镇化率的峰值为80%。就业率呈现稳定的波动，本文取近5年（2019—2023年）数据的平均值进行预测。职工参保率历年呈现稳定上升的趋势，本文同样取这5年数据的平均值作为增量的预测值。城镇化率、就业率、参保率从历年的《中国统计年鉴》获得。

考虑延迟退休政策对医保基金可持续性影响时，本文首先预测男性、女性职工医保参保人数，计算得到基期分年龄的参保人数。由于参保人数的性别比与城镇就业人口中的性别比高度相关，因此，本文根据不同年龄段城镇就业人口中的性别比来估计参保人数的性别比，进而得到每一年龄分性别的参保人数，性别比相关数据来源于《中国人口普查年鉴2020（中册）》表4-3a、表4-3b（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：950-951）。然后，本文区分女性职工医保参保群体中的干部和工人比例。本文依据《中国人口普查年鉴2020（中册）》表4-7a、表4-7b所展现的全国分年龄、性别、职业中类的就业人口数据（国务院第七次全国人口普查领导小组办公室，2022：1278-1295）得到不同年龄段的女性干部占比<sup>①</sup>；进一步地，按照男职工、女干部每4个月延迟1个月，女工人每2个月延迟1个月的方法测算得到渐进式延迟退休政策实施后每年的职工医保参保人数。此外，渐进式延迟退休政策将于2039年12月完成全部调整，自2040年起，本文都按照男职工63岁、女干部58岁、女工人55岁的新法定退休年龄计算职工医保参保人数。

第四，个人选择效应调整系数向量 $V_i^j$ 。本文依据2020年中国健康与养老追踪调查（China Health and Retirement Longitudinal Study, CHARLS）数据库中的问题“计划在多大年龄时停止工作”，得到意愿退休的年龄；依据问题“工作单位（或雇主）属于哪种类型”，将受雇于“政府部门”“事业单位”“非营利机构”的群体视为女干部群体，受雇于“居民户”“农户”“个体户”等视为女工人群体，进而可以按照意愿退休年龄与法定退休年龄的比较得到受访个体是否具有延迟退休的意愿。经统计，76.2%的男职工有延迟退休意愿，其中98.31%的男职工愿意工作到63岁及以上；55.47%的女干部有延迟退休意愿，其中98.68%的女干部愿意工作到58岁及以上；80.84%的女工人有延迟退休意愿，均愿意工作到55岁及以上。也就是说，绝大部分群体的意愿延迟退休年龄均超过此次延迟退休调整后的新法定退休年龄。因此，忽略意愿延迟退休的具体年龄不会对研究结论产生较大影响。

---

<sup>①</sup> 《国务院关于安置老弱病残干部的暂行办法》和《国务院关于工人退休、退职的暂行办法》（国发〔1978〕104号）依据岗位性质对群体的退休年龄进行了差异化考量。因此，本文将党政机关、群众团体和社会组织、企事业单位负责人、专业技术人员、办事人员和有关人员按女干部身份计算；将农林牧渔业生产以及辅助人员、社会生产服务和生活服务人员、生产制造以及有关人员、不便分类的其他从业人员按女工人身份计算。

### 三、结果分析

#### (一) 延迟退休政策对职工医保基金可持续性影响的政策效应

延迟退休政策之所以对职工医保基金可持续性产生影响，是因为该政策通过延长职工缴费年限直接影响当年的参保人数及其缴费状态，即通过式(7)中的政策效应调整系数向量  $O_t^i$  进行基金收入与支出测算。经推算<sup>①</sup>，如果没有实施延迟退休政策，且不考虑除前文设定参数外其他因素的影响，2025年职工医保基金收入为18734亿元，2050年将增长至80438亿元；职工医保基金支出在2025年为18349亿元，2050年为102212亿元。其中，职工医保基金在2027年将首次收不抵支，当年职工医保基金收入为22066亿元，支出为22112亿元，基金亏损46亿元。此后，职工医保基金将持续呈现亏损状态，到2030年，亏损将增长至606亿元，2050年扩大为21774亿元。

施行延迟退休政策后，职工医保基金结余状况明显改善，2025年结余464亿元，比无政策干预下增长了79亿元；至2050年，基金结余为-11815亿元，相较于无政策干预的情况，亏损减少了9959亿元，减幅达45.74%。其间，延迟退休政策使基金结余每年平均增加4595亿元，且基金的结余变化呈现明显的两个阶段特征，在渐进式延迟退休政策的调整期间（2025—2039年），职工医保基金结余平均每年增长2064亿元；2040年，法定退休年龄彻底调整结束，在此后时间范围内，职工医保基金结余平均每年增长8045亿元。然而，延迟退休政策的实施并不能彻底解决职工医保基金收不抵支问题，到2033年，基金将首次出现收不抵支，当年职工医保基金收入为36796亿元，结余为-112亿元。

可见，延迟退休政策对职工医保基金的可持续性产生了积极的政策效应，考察期内（2025—2050年）基金结余的年平均增加值为4595亿元，首次收不抵支的时间点推迟了6年。

#### (二) 延迟退休政策对职工医保基金可持续性影响的个人选择效应

按照延迟退休政策设计，政策执行过程中新增年度等效缴费参保人数的实际实现程度受式(7)中个人选择效应调整系数向量  $V_t^i$  的影响。本文遵循前述思路确定个人选择效应调整系数向量的取值，在受政策影响的年龄区间内按职工类型赋予统一取值，设定对应年份的  $V_t^1 = 0.762$ ， $V_t^2 = 0.5547$ ， $V_t^3 = 0.8084$ ，并代入式(9)计算，可以得到个人选择效应影响下职工医保统筹基金的可持续发展情况。

考虑个人选择效应后，2025年城镇职工基本医疗保险统筹账户基金结余为

<sup>①</sup> 考虑到篇幅有限，历年基金收入、支出、结余结果并未展示，已留存备索。

447 亿元，比无延迟退休政策干预情况下增长了 62 亿元，但比仅考虑延迟退休政策效应的情形少了 17 亿元；至 2050 年，基金结余达 -13958 亿元，比无政策干预情形少亏损 7816 亿元，比仅考虑政策效应的情形多亏损 2143 亿元。平均来看，考察期间内，如果不施行延迟退休政策，医保基金结余平均每年按 7390 亿元的速度亏损；施行延迟退休政策后，医保基金结余平均每年亏损为 2795 亿元；考虑个人选择后，医保基金结余的年平均亏损额上升至 3559 亿元，个人选择效应的损耗达 27.33%<sup>①</sup>。其原因在于，现实情境中并非所有劳动者都愿意延迟退休。但是，个人选择效应的存在尚未明显影响基金收不抵支的时间，基金首次收不抵支时间仍然是 2033 年，只是比仅考虑政策效应的情形下多亏损 123 亿元。

综上所述，个人选择效应的引入虽然并未改变首次赤字出现的年份，但会加大赤字规模，使年均亏损额相较政策效应情形扩大 27.33%。这表明，制度设计进入真实行为环境后，实际效果会因行为响应而发生损耗，本文据此提供了一个刻画行为选择成本的分析框架。

#### 四、进一步分析：职工医保基金可持续分析框架的影响

前文在维持条件变量不变的情形下估计了延迟退休政策对职工医保基金可持续的政策效应与个人选择效应。实际上，职工医保基金运行还会受不同制度环境和社会条件的影响。考虑到科技发展水平与经济发展水平关联性强，本文在讨论职工医保基金变化时，将科技与经济维度合并进行分析并与式（12）对应。需要说明的是，社会维度与政策维度主要反映可治理路径，科技与经济维度更多体现外生约束条件，将二者纳入同一框架进行比较，旨在识别延迟退休政策的效能差异及其行为损耗的变化，并非对同质政策工具作严格排序。

##### （一）社会维度

随着新农合与城镇居民医保整合的完成，我国医疗保险形成职工医疗保险与城乡居民医疗保险两大类，它们的制度设计和筹资机制不同，给付待遇也不尽相同，职工医保不仅含有个人账户，报销比例也高于城乡居民医保。据《2023 年全国医疗保障事业发展统计公报》统计，2023 年职工医保住院费用目录内基金支付比例为 84.6%，而居民医保住院费用目录内基金支付比例仅为 68.1%。本质上，

---

<sup>①</sup> 损耗的计算方法是  $(3559 - 2795) \div 2795 \times 100\% = 27.33\%$ 。本文所述“个人选择效应损耗”是指在仅考虑延迟退休政策效应的基准上，引入个人选择变量后，基金可持续性指标相对于只有政策效应影响时的绝对变化比例。当在政策效应下基金结余为正时，该损耗表示结余减少的比例；当在政策效应下基金出现赤字（文中以正值表示赤字额）时，该损耗表示赤字扩大的比例。若损耗超过 100%，表示在该情境下，引入个人选择变量后形成的赤字扩大量，已超过仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。

城乡居民医保以机会公平为主导，降低了农村居民对医疗服务的相对获得。近年来，部分居民选择退出城乡居民基本医疗保险制度，导致本就缺乏抗风险能力的群体被排除在保障体系之外（储怡菲、吴方卫，2025）。因此，医保改革要设法消除不同参保群体间的待遇差距（刘晓婷、黄洪，2015），实现职工医保和城乡居民医保的整合（彭浩然、岳经纶，2020）。本文假设2025年实施延迟退休政策时，同步开始整合城镇职工和城乡居民医疗保险，至2050年完全实现职工和城乡居民医保基金的整合，据此重新估计职工医保基金的可持续状况，结果如表1所示。

表1 社会维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	16238	16014	224	293	69	279	55
2027	21217	21295	-78	188	266	129	207
2033	41123	43441	-2317	65	2382	-81	2236
2036	53166	57617	-4450	-331	4119	-451	3999
2050	125642	158561	-32919	-17363	15556	-20711	12208

注：本表仅呈现关键年份的预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表1可知，如果从2025年开始整合职工医疗保险和城乡居民基本医疗保险，直至2050年完全实现两种保险的合并运营，这一政策调整不会改变基金运行压力持续累积的基本趋势，但会影响职工医保基金收不抵支的发生时点及其程度。具体而言，在其他因素不变的情况下，如果整合两类医疗保险，基金首次收不抵支的时间为2027年；如果在此基础上实施延迟退休政策，基金首次收不抵支的时间将延后至2036年；如果进一步考虑个人选择效应，医保基金首次收不抵支的时间又会提前至2033年。从基金结余的变化幅度来看，如果整合两类医疗保险，2025—2050年职工医保基金按照平均每年10292亿元的速度亏损；如果同步实施延迟退休政策，职工医保基金的亏损速度下降为3801亿元/年，缓解基金收不抵支的效率为63.07%<sup>①</sup>；考虑个人选择效应后，亏损速度又回升至4913亿元/年，个人选择效应的损耗达29.26%<sup>②</sup>。

① 效率的计算方法是 $(10292-3801) \div 10292 \times 100\% = 63.07\%$ 。本文所述“缓解基金收不抵支的效率”是指实施延迟退休政策后，职工医保基金年均亏损额相对于不实施延迟退休政策时的减少比例。该指标取值范围为0%~100%，数值越大表示延迟退休政策对基金赤字状况的改善作用越强。文中各情境下的年均亏损额均基于2025—2050年的预测数据计算。

② 损耗的计算方法是 $(4913-3801) \div 3801 \times 100\% = 29.26\%$ 。

## （二）科技与经济维度

科技进步与经济发展对职工医保基金可持续性的影响，集中体现为医疗技术改善、公共卫生条件提升和生活水平提高所带来的寿命延长。本文据此将科技与经济维度的影响操作化为“长寿效应”，重点考察寿命延长对职工医保基金收入和支出的影响。因工作状态不同，寿命的延长对职工医保基金可持续的影响存在差异。就在职职工而言，职工医保基金人均支出远低于退休职工，因而有更大概率在当期助推医保基金的结余；就退休职工而言，他们无须缴纳保费，成为职工医保基金统筹账户的纯粹受益者，因而会减少医保基金的当年结余。

寿命延长的因素十分广泛，可大致归为五类：其一，科技的进步，主要通过提升医疗、医药技术降低死亡率；其二，公共卫生基础设施的提升，增加医疗网络覆盖密度，建立远程医疗系统，实施智能化监测延长寿命；其三，公共卫生服务的改善，建立并完善家庭医生签约等制度，实现公共卫生服务优化；其四，公共安全的优化，通过提升公共卫生应对水平、完善自然灾害预警机制等方式来实现；其五，自然环境的宜居，提升民众身体及心理健康水平达成延长寿命的目标。事实上，科技的进步、公共卫生基础设施的改善、公共卫生人员组织管理制度的完善等与经济发展之间存在密切关联，已有研究通过测度相关因素对延长寿命的贡献率发现，代表经济发展的地区生产总值是影响人均预期寿命最重要的因素，对寿命延长的贡献度始终超过65%（孙久文等，2023）。此外，考虑到经济与科技发展的动态增长过程，假设其贡献度按照每年2%的增速上升，本文依据第六次和第七次人口普查资料进行计算，可以得到寿命年均增长水平。按此设定，本文重新计算医保基金可持续水平，结果如表2所示。

表2 科技与经济维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	18797	18608	189	269	80	252	63
2027	22163	22550	-387	-102	285	-165	222
2040	51960	62227	-10267	-3836	6431	-5170	5097
2050	81270	109794	-28524	-18239	10285	-20459	8065

注：本表仅呈现关键年份预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表2可知，科技与经济维度可能造成的“长寿效应”会将职工医保基金收不抵支的时间提前，并扩大医保基金收不抵支的程度。具体而言，仅考虑“长寿效应”

时，职工医保基金出现收不抵支的时间为 2027 年，在 2025—2050 年，职工医保基金平均每年亏损约 9960 亿元；同步施行延迟退休政策时，职工医保基金首次出现收不抵支的时间仍为 2027 年，并按照每年 5258 亿元的速度亏损，缓解基金收不抵支的效率为 47.21%；考虑个人选择效应后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2027 年，并按照每年 6043 亿元的速度亏损，个人选择效应的损耗达 14.93%。

### （三）政策维度

2021 年 11 月 19 日，《国家医疗保障局关于印发 DRG/DIP 支付方式改革三年行动计划的通知》（医保发〔2021〕48 号）提出：“到 2024 年底，全国所有统筹地区全部开展 DRG/DIP 付费方式改革工作。”（国家医疗保障局，2021）实际上，在 2022 年底，DRG/DIP 付费方式已在国内 206 个统筹地区落地实施，占全国统筹地区总数的 52%（郑秉文、韦玮，2024）。2021—2022 年城镇职工人均统筹基金支出增速下降 10.47%<sup>①</sup>，表明实施医保支付改革对职工医保基金支出存在一定的降费效果。不过，仅 1 年的数据尚不能完全用于预测后续的变化趋势。为避免高估支付方式改革的控费效果，本文在上述经验变化的基础上采取保守设定，模拟统筹基金在人均支出原预测增速的基础上下降 5% 的增长速度，进而得到政策维度上医疗费用“集约化”对职工医保基金可持续性的影响，如表 3 所示。

表 3 政策维度对职工医保基金可持续的影响

年份	无延迟退休			延迟退休		延迟退休×个人选择	
	基金收入 (亿元)	基金支出 (亿元)	基金结余 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)	基金结余 (亿元)	结余增长 (亿元)
2025	18734	17491	1243	1347	104	1325	82
2029	26056	26357	-301	1149	1450	1056	1357
2038	46634	53788	-7154	234	7388	-39	7115
2039	49089	57225	-8137	-443	7694	-635	7502
2050	80438	106618	-26180	-9317	16863	-12946	13234

注：本表仅呈现关键年份预测数据，“结余增长”表示相较于“无延迟退休”情境的基金结余增加额。

资料来源：作者自制。

由表 3 可知，考虑政策维度的影响后，职工医保基金收不抵支的时间将后延，医保基金收不抵支的程度将缩小。具体而言，仅考虑政策维度时，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2029 年，在 2025—2050 年，医保基金平均每年亏损

<sup>①</sup> 根据《2021 年全国医疗保障事业发展统计公报》《2022 年全国医疗保障事业发展统计公报》公布的相关数据计算得到。

约 8542 亿元；施行延迟退休政策后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间大幅延后至 2039 年，并按照每年 1200 亿元的速度亏损，缓解基金收不抵支的效率为 85.95%；考虑个人选择效应后，职工医保基金首次出现收不抵支的时间为 2038 年，并按照每年 2443 亿元的速度亏损，个人选择效应的损耗达 103.58%，这意味着引入个人选择变量后形成的赤字扩大量，已超过仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。

#### （四）不同维度的比较

综上，不同维度的政策效应和个人选择效应比较情况如表 4 所示。

表 4 不同维度的比较结果<sup>①</sup>

分析 维度	政策效应			个人选择效应		
	首次收不抵支年份 变化区间（年）	基金年均亏损 变化区间（亿元）	缓解收不抵支 效率（%）	首次收不抵支年份 变化区间（年）	基金年均亏损 变化区间（亿元）	个人选择效应 损耗（%）
社会 维度	(2027, 2036)	(10292, 3801)	63.07	(2036, 2033)	(3801, 4913)	29.26
科技与 经济维度	(2027, 2027)	(9960, 5258)	47.21	(2027, 2027)	(5258, 6043)	14.93
政策 维度	(2029, 2039)	(8542, 1200)	85.95	(2039, 2038)	(1200, 2443)	103.58

资料来源：作者自制。

从表 4 的结果来看，个人选择效应会在不同情境下转化为程度不一的行为选择成本。测算结果表明，个人选择效应损耗介于 14.93% 至 103.58% 之间。这种损耗并非均匀分布，在政策维度影响的情境中高达 103.58%，在科技与经济维度影响的情境中仅为 14.93%。这意味着对延迟退休政策的评价不能停留在制度规则本身，还应考察制度在真实行为环境中的实现程度。

从政策工具理论看，社会维度与政策维度并非单一政策工具，而是由不同政策工具组合形成的治理路径，其效能差异为理解政策工具发挥作用的条件提供了经验证据。数据显示，政策维度与延迟退休的协同效能最高，达到 85.95%，但其个人选择效应损耗也最大，达到 103.58%。这表明，政策工具能否转化为稳定的治理绩效，并不只取决于工具本身的设计强度，也取决于微观主体的行为配合。就本文的情境比较而言，协同效能较高的治理路径并不必然意味着更低的行为损

<sup>①</sup> 在“政策效应”一列中，区间的左端点指的是未实施延迟退休政策时对应的数值，区间的右端点为实施延迟退休政策时对应的数值。在“个人选择效应”一列中，区间的左端点指的是实施延迟退休政策时对应的数值，区间的右端点为实施延迟退休政策且同步考虑个人选择效应时对应的数值。

耗，反而有可能面临更大的政策效果损耗。综合来看，社会与政策维度所对应的治理路径在提升基金可持续性方面表现出更高的实施绩效，但也更容易受到行为选择的影响；科技与经济维度所代表的外生约束条件虽然对政策的调整空间有限，却表现出相对更强的稳健性。由此可见，不同治理路径之间并不存在脱离情境的绝对优解，而是呈现明显的效能与稳健性的权衡关系。本文将这种差异概括为治理路径的“行为适配性”，即不同治理工具在面对同类行为响应时维持既有政策效果的能力。

从情境条件性视角看，科技与经济维度为治理路径比较提供了参照，延迟退休的政策效能最低仅为 47.21%，个人选择效应的损耗最低为 14.93%。这表明，在科技与经济条件所代表的外生约束下，政策调整空间相对有限，延迟退休政策的改善效应受客观趋势制约，但个人选择效应对结果的扰动也相对较小。由此可见，社会与政策维度所对应的治理路径虽然具有更大的政策调整空间和效能提升的可能，但也更容易受到行为选择的影响。科技与经济维度所代表的外生约束条件虽然限制了政策效能的提升幅度，却表现出较低的行为敏感性。

根据代际公平理论，个人选择效应意味着延迟退休政策的效果不能无损地转化为未来世代可继承的制度资源。14.93%~103.58%的个人选择效应损耗，在代际维度存在三个方面的意涵。其一，当代人基于自身利益最大化的退休选择，客观上削弱了未来世代可享有的制度资源，在政策维度的情境中，个人选择带来的反向影响已超过该情境下仅考虑延迟退休政策效应后仍存在的年均赤字额。其二，赤字年份的变动刻画了代际承诺与个人行为选择之间的距离。在社会维度的情境中，个人选择效应使打破代际平衡的时间从 2036 年提前至 2033 年，这 3 年的时间差反映了制度设计的代际承诺与个人行为的集体后果之间的距离。其三，相较于客观的人口变化趋势，依赖外部规则约束的治理路径的代际承诺更加脆弱。当个体通过行为选择抵消政策效果时，真正承受代价的往往是尚未进入决策场的未来世代。可见，代际公平不仅涉及宏观制度安排是否公平的问题，还涉及制度在真实行为环境中能否稳定兑现的问题。换言之，未来世代所面对的制度资源状况，不仅取决于当代制度设计本身，也取决于当代群体行为选择的累积后果。

## 五、结论与启示

### （一）研究结论

本文将个人选择纳入职工医保基金可持续分析框架，结合宏观统计资料与微观调查数据，对延迟退休政策的基金效应、行为损耗及其在不同情境下的差异进行考察。研究得出以下四点结论。

第一，延迟退休政策的实施总体上显著改善职工医保基金的可持续性，表现为推迟基金首次出现赤字的年份，增加基金结余并缓解阶段性的收支压力。但与此同时，延迟退休的政策效应仍具有边界，其作用主要体现为改善基金运行状况和增强制度调适空间，并非可以消除长期收支失衡的风险。这表明，延迟退休既是一项具有现实成效的重要制度安排，也是一项需要与其他治理工具协同推进的政策工具。

第二，个人选择会对延迟退休政策效应造成明显的行为损耗。它影响延迟退休政策效应的实现程度，这意味着延迟退休政策的效应不仅是制度参数调整的结果，也是制度设计与行为响应相互作用的结果，任何脱离个体行为基础的政策评估都可能高估政策本身的实际成效。

第三，在不同情境下，延迟退休政策的实施绩效及其行为损耗差异显著。相比科技与经济维度所代表的外生约束条件，社会与政策维度所对应的治理路径在总体上更有利于提升职工医保基金的可持续性。不同治理路径表现出明显的条件差异和情境依赖，表明治理路径的有效性不仅取决于其制度强度，还取决于其与微观行为之间的适配程度。

第四，不同治理路径及其所处约束条件之间存在明显的效能与稳健性的权衡。这意味着，能显著提升基金可持续性的政策路径在现实情境中未必表现出更强的稳健性，反而可能更易因行为选择而发生效能减损。因此，对政策工具的评价不能仅依据其静态效率，更应关注其在真实行为环境中的稳定性、适配性与持续性。

## （二）政策启示

要将延迟退休政策真正转化为职工医保基金可持续的治理绩效，应重点从政策设计、政策执行和政策评估三个层面进行统筹把握。

第一，在政策设计层面，应将延迟退休纳入职工医保基金协同治理框架统筹推进，重点处理好政策目标、工具组合与政策边界之间的关系。延迟退休能改善职工医保基金的可持续性，但其政策效果会受制度环境和行为响应的共同影响，因此，政策设计不能只停留于调整退休年龄参数，还应将其放在医保基金整体治理框架中进行考量。一是要明确延迟退休政策的定位，将其作为改善基金运行状况的重要制度安排，而不是脱离配套改革的单一政策手段；二是要强化工具协同，将延迟退休政策与制度整合、支付方式改革、筹资结构优化、待遇结构调整等政策进行统筹考虑，避免单一工具承担过多的治理目标；三是要充分考虑政策边界，不能简单追求工具效能最大化，而忽视其对行为环境和制度承载能力的要求；四是要注重规则公平与分类设计，兼顾不同性别、职业、岗位和年龄群体的差异，增强政策设计的可接受性与可实施性。换言之，政策设计中真正需要把握的不只是“延迟多少”，更是“与哪些制度协同”“在什么条件下协同”以及“对哪些群

体应该如何协同”。

第二，在政策执行层面，应将个人选择纳入政策实施过程，把行为响应视为执行条件的一部分，而不是外生噪音，充分重视目标群体对延迟退休政策的接受程度、风险认知、公平感受和预期判断；推进差异化实施，围绕不同群体的劳动强度、健康状况、家庭负担和职业发展阶段，完善弹性安排、岗位适配、健康支持和收入激励等配套机制，降低制度推进中的行为阻力；改进政策沟通方式，通过提升规则透明度、程序可预期性和信息可获得性等途径，减少因信息不对称而引发的误解与反弹；强化执行保障，建立用人单位、医保部门与相关公共部门之间的协同机制，避免政策执行责任悬空或成本单向转嫁。总之，延迟退休政策执行中始终要关注政策是否具备稳定落地的“行为基础”，而不仅是“政策能否推进”。

第三，在政策评估层面，应在效能与稳健性两者的权衡中完善动态评估机制，重点考察政策效果、行为损耗与适用条件之间的关系。要从结果评估转向过程评估，不仅看基金运行结果是否有改善，也要关注政策实施过程中是否出现行为损耗、执行偏差和群体反弹；要从单一绩效评估转向综合绩效评估，将基金可持续性、群体接受度、规则公平性、政策稳健性和代际影响纳入同一评价框架；要强化情境评估和分类评估，结合不同治理路径、不同地区条件和不同目标群体，识别政策工具的适用边界，避免以单一经验替代普遍判断；要建立反馈修正机制，使评估结果能反向进入政策调整的过程，推动政策实现动态修正。只有将行为变量、治理情境和制度反馈同时纳入评估过程，才能更准确地判断延迟退休政策在何种条件下有效，在何种条件下需要配套修正。

本文以延迟退休政策为切入点，集中讨论个人选择对职工医保基金可持续的影响，及其在不同分析维度中的差异，尝试从政策实施绩效的角度连接微观行为响应与宏观基金运行结果，一定程度上弥补了既有研究对职工医保基金中行为因素关注不足的问题，对完善延迟退休政策配套、提升基金治理绩效具有现实参考价值。同时，本文关于行为适配性、政策实施绩效与代际兑现问题的讨论，可为行为公共管理和相关治理研究提供经验启发。不过，本文对医保基金可持续性的区域差异、长期护理保险等因素的影响尚未进行深入探讨，有待后续研究进一步扩展。

## 参考文献

- 白重恩、张琼 (2017). 中国经济增长潜力预测：兼顾跨国生产率收敛与中国劳动力特征的供给侧分析. *经济学报*, 4(4): 1-27.
- Bai, C. E., & Zhang, Q. (2017). China's Growth Potential to 2050: A Supply-side Forecast Based on Cross-country Productivity Convergence and Its Featured Labor Force. *China Journal of Economics*, 4(4): 1-27. (in Chinese)
- 陈馨 (2025). 财政压力下的公共组织削减管理：一个文献综述. *公共行政评论*, 18(4): 173-195+200.
- Chen, X. (2025). Cutback Management under Fiscal Pressure: A Literature Review. *Journal of Public Administration*, 18(4): 173-195+200. (in Chinese)

- 储怡菲、吴方卫 (2025). 从机会公平到结果公平城乡居民基本医疗保险制度的演进逻辑. *农业经济问题*, (1): 119-131.
- Chu, Y. F., & Wu, F. W. (2025). From Equity of Opportunity to Equity of Outcome: The Evolutionary Logic of the Basic Medical Insurance System for Urban and Rural Residents. *Issues in Agricultural Economy*, (1): 119-131. (in Chinese)
- 褚福灵、司絮 (2022). 突发疫情与城镇职工基本医疗保险基金支付风险预警——基于 covid-19 干预下的情景分析. *经济社会体制比较*, (2): 85-98.
- Chu, F. L., & Si, X. (2022). Emergency Epidemic and Early Warning of Payment Risks of Urban Workers' Basic Health Insurance Fund: Scenario Analysis Based on the COVID-19 Intervention. *Comparative Economic & Social Systems*, (2): 85-98. (in Chinese)
- 杜修立、张昱昭 (2022). 中国城镇化率提升的动力分解与新发展阶段趋势预测——基于国际比较的一种新方法. *统计研究*, 39(2): 33-47.
- Du, X. L., & Zhang, Y. Z. (2022). Driving-force Decomposition Increase of China's Urbanization Rate Increase and Trend Forecast in the New Development Stage: A New Method Based on International Comparison. *Statistical Research*, 39(2): 33-47. (in Chinese)
- 封进、王贞 (2019). 延迟退休年龄对城镇职工医保基金平衡的影响——基于政策模拟的研究. *社会保障评论*, 3(2): 109-121.
- Feng, J., & Wang, Z. (2019). Postponing Retirement Age and Financial Sustainability of Basic Medical Insurance in China: A Policy Simulation. *Chinese Social Security Review*, 3(2): 109-121. (in Chinese)
- 高和荣、李松林 (2025). 文化视角下家庭类型对中国城镇职工延迟退休意愿的影响. *河海大学学报(哲学社会科学版)*, 27(4): 110-120.
- Gao, H. R., & Li, S. L. (2025). The Impact of Family Types on Delayed Retirement Intention among Chinese Urban Employees: A Cultural Perspective. *Journal of Hohai University(Philosophy and Social Sciences Edition)*, 27(4): 110-120. (in Chinese)
- 管兵、林笑 (2026). 治理情境与政策选择: 政府购买居家养老服务的地方差异性路径研究. *公共行政评论*, 19(1): 141-159+199.
- Guan, B., & Lin, X. (2026). Governance Context and Policy Choice: A Study on the Local Differences in the Path of Government Purchase of Home-Based Elderly Care Services. *Journal of Public Administration*, 19(1): 141-159+199. (in Chinese)
- 国家医疗保障局 (2021-11-19). 国家医疗保障局关于印发 DRG/DIP 支付方式改革三年行动计划的通知. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content\\_5653858.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content_5653858.htm).
- National Healthcare Security Administration (2021, November 19). *Notice on Issuing the Three-Year Action Plan for DRG/DIP Payment Method Reform*, National Healthcare Security Administration. [https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content\\_5653858.htm](https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/2021-11/28/content_5653858.htm). (in Chinese).
- 国务院办公厅 (2021-04-22). 国务院办公厅关于建立健全职工基本医疗保险门诊共济保障机制的指导意见. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content\\_5601280.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content_5601280.htm).
- General Office of the State Council (2021, April 22). *Guiding Opinions of the General Office of the State Council on Establishing and Improving a Mutual-Aid Mechanism for Outpatient Expenses under the Basic Medical Insurance for Employees*. [https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content\\_5601280.htm](https://www.gov.cn/zhengce/content/2021-04/22/content_5601280.htm). (in Chinese)
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(上册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population Census Yearbook 2020(Book 1)*. Beijing: China Statistics Press.
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(中册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population Census Yearbook 2020(Book 2)*. Beijing: China Statistics Press.
- 国务院第七次全国人口普查领导小组办公室 (2022). 中国人口普查年鉴(下册). 北京: 中国统计出版社.
- Office of the Leading Group of the State Council for the Seventh National Population Census(2022). *China Population*

- Census Yearbook 2020( Book 3). Beijing: China Statistics Press.
- 何文炯 (2021). 论社会保障制度的代际均衡. 社会保障评论, 5(1): 40-52.
- He, W. J. (2021). The Intergenerational Equilibrium of the Social Security System. *Chinese Social Security Review*, 5(1): 40-52. (in Chinese)
- 荆涛、邢慧霞、万里虹、齐钰 (2020). 扩大长期护理保险试点对我国城镇职工医保基金可持续性的影响. 保险研究, (11): 47-62.
- Jin, T., Xin, H. X., Wan, L. H., & Qi, Y. (2020). The Influence of Expanding the Pilot Program of Long-term Care Insurance on the Sustainability of Medical Insurance Fund for Urban Employees in China. *Insurance Studies*, (11): 47-62. (in Chinese)
- 李琴、彭浩然 (2015). 谁更愿意延迟退休? ——中国城镇中老年人延迟退休意愿的影响因素分析. 公共管理学报, 12(2): 119-128+158.
- Li, Q., & Peng, H. R. (2015). Who Prefer to Postpone Retirement? An Analysis on the Determinants of Delay Retirement of the Urban Middle-Elderly in China. *Journal of Public Management*, 12(2): 119-128+158. (in Chinese)
- 李文钊 (2025). 政策创新与扩散框架: 探究政策过程中的观念效应. 行政论坛, 32(3): 89-103.
- Li, W. Z. (2025). Policy Innovations and Diffusion Framework: Exploring the Role of Idea in the Policy Process. *Administrative Tribune*, 32(3): 89-103. (in Chinese)
- 刘晓婷、黄洪 (2015). 医疗保障制度改革与老年群体的健康公平——基于浙江的研究. 社会学研究, 30(4): 94-117, 244.
- Liu, X. T., & Huang, H. (2015). The Reform of Medical Care System and Health Equity for the Elderly Population in China: A Study in Zhejiang. *Sociological Studies*, 30(4): 94-117, 244. (in Chinese)
- 彭浩然、岳经纶 (2020). 中国基本医疗保险制度整合: 理论争论、实践进展与未来前景. 学术月刊, 52(11): 55-65.
- Peng, H. R., & Yue, J. L. (2020). Integration of China's Basic Medical Insurance System: Theoretical Debate, Practical Progress and Future Prospects. *Academic Monthly*, 52(11): 55-65. (in Chinese)
- 孙久文、胡俊彦、蒋治 (2023). 共同富裕视域下的区域发展与人均预期寿命. 学术研究, (8): 100-107, 177-178.
- Sun, J. W., Hu, J. Y., & Jiang, Z. (2023). The Relationship Between Life Expectancy and Regional Development: An Analysis under the Vision of Common Prosperity. *Academic Research*, (8): 100-107, 177-178. (in Chinese)
- 王敬宇 (2025). 行政现象学: 缘起、脉络与走向. 公共行政评论, 18(6): 176-195+200.
- Wang, J. Y. (2025). Phenomenology of Public Administration: Historical Origins, Theoretical Threads, Future Trends. *Journal of Public Administration*, 18(6): 176-195+200. (in Chinese)
- 吴建南、岳妮 (2009). 问责制度、领导行为与组织绩效: 面向我国西部乡镇政府的探索性研究. 中国行政管理, 2009, (2): 123-128.
- Wu, J. N., & Yue, N. (2009). Accountability, Leading Behavior and Organizational Performance: An Exploratory Research Based on Township Government in a Western City of China. *Chinese Public Administration*, (2): 123-128. (in Chinese)
- 夏书章 (1991). 行政管理学. 广州: 中山大学出版社.
- Xia, S. Z. (1991). *Administrative Management*. Guangzhou: Sun Yat-sen University Press. (in Chinese)
- 杨开峰、高灿玉 (2023). 行为伦理研究: 兴起发展、趋势挑战与借鉴启示. 行政论坛, 30(2): 121-133.
- Yang, K. F., & Gao, C. Y. (2023). Behavioral Ethics Research: Rising Development, Trend Challenge and Enlightenment. *Administrative Tribune*, 30(2): 121-133. (in Chinese)
- 殷俊、田勇、薛惠元 (2019). 全面二孩、延迟退休对职工医保统筹基金收支平衡的影响——以生育保险和职工医保合并实施为背景. 统计与信息论坛, 34(5): 60-68.
- Yin, J., Tian, Y., & Xue, H. Y. (2019). The Impacts of the Universal Two-child Policy, Delayed Retirement on Employee Health Insurance Fund Balance of Payments: In the Context of the Combined Implementation of Maternity Insurance and Employee Medical Insurance. *Journal of Statistics and Information*, 34(5): 60-68. (in Chinese)
- 曾益、李姝、张冉、徐翊 (2021). 门诊共济改革、渐进式延迟退休年龄与职工医保基金可持续性——基于多种方案的模拟分析. 保险研究, (4): 91-105.

- Zeng, Y., Li, S., Zhang, R., & Xu, Y. (2021). Outpatient Mutual Assistance Reform, Gradual Delay of Retirement Age and Sustainability of Medical Insurance Fund for Urban Employees: A Simulation Analysis Based on Multiple Scenarios. *Insurance Studies*, (4): 91-105. (in Chinese)
- 张车伟、蔡翼飞 (2021). 人口与劳动绿皮书: 中国人口与劳动问题报告 No. 22. 北京: 社会科学文献出版社.
- Zhang, C. W., & Cai, Y. F. (2021). *Green Paper on Population and Labor: Report on China's Population and Labor Issues No. 22*. Beijing: Social Sciences Academic Press. (in Chinese)
- 张康之 (2006). 诚信生活中的公务员行为选择. 河北学刊, (1): 59-63.
- Zhang, K. Z. (2006). Action Choice of Civil Servants in the Life of Honesty and Trust. *Hebei Academic Journal*, (1): 59-63. (in Chinese)
- 张康之 (2018). 在全球化、后工业化中考察规则的功能. 湘潭大学学报(哲学社会科学版), 42(1): 22-29.
- Zhang, K. Z. (2018). Investigate the Function of Rules in the Globalization and Post-industrialization. *Journal of Xiangtan University (Philosophy and Social Sciences Edition)*, 42(1): 22-29. (in Chinese)
- 张书维、李纾 (2018). 行为公共管理学探新: 内容、方法与趋势. 公共行政评论, 11(1): 7-36+219.
- Zhang, S. W., & Li, S. (2018). Exploring Behavioral Public Administration: Content, Method and Trend. *Journal of Public Administration*, 11(1): 7-36+219. (in Chinese)
- 张原、刘丽君 (2025). 财政纵向失衡会降低地方政府公共服务注意力吗? 公共行政评论, 18(4): 155-172+200.
- Zhang, Y., & Liu, L. J. (2025). Do Fiscal Vertical Imbalances Reduce Local Government Attention to Public Services? *Journal of Public Administration*, 18(4): 155-172+200. (in Chinese)
- 郑秉文、韦伟 (2024). 中国医保支付体系改革 25 年: 成就、问题与展望. 社会保障评论, 8(3): 75-89.
- Zheng, B. W., & Wei, W. (2024). 25 Years of Reform in China's Medical Insurance Payment System: Achievements, Problems, and Prospects. *Chinese Social Security Review*, 8(3): 75-89. (in Chinese)
- 中华人民共和国国务院 (2026-03-13). 中华人民共和国国民经济和社会发展第十五个五年规划纲要. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content\\_7062633.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm).
- People's Republic of China State Council. (2026, March 13). *The 15th Five-Year Plan for National Economic and Social Development of the People's Republic of China*. Xinhua News Agency. [https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content\\_7062633.htm](https://www.gov.cn/yaowen/liebiao/202603/content_7062633.htm). (in Chinese)
- Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A. L., & Tummers, L. (2017). Behavioral Public Administration: Combining Insights from Public Administration and Psychology. *Public Administration Review*, 77(1): 45-56.
- Svahn, J. A., & Ross, M. (1983). Social Security Amendments of 1983: Legislative History and Summary of Provisions. *Social Security Bulletin*, 46(7): 3-48.
- Leslie, P. H. (1945). On the Use of Matrices in Certain Population Mathematics. *Biometrika*, 33(3): 183-212.
- Xie, Y., Yu, H., Lei, X., & Lin, A. J. (2020). The Impact of Fertility Policy on the Actuarial Balance of China's Urban Employee Basic Medical Insurance Fund: The Selective Two-Child Policy vs. the Universal Two-Child Policy. *The North American Journal of Economics and Finance*, 53: 101212.

责任编辑: 李棉管

# 英文目录与摘要

**JPA** Journal of Public Administration, Vol. 19 No. 3, 2026

## ●SYMPOSIUM: Local Practice and Structural Innovation of Public Administration

The “Horse-Racing Mechanism”: A Distinctive Competitive Incentive Model in Chinese Bureaucracy

..... Fengshan Li

**Abstract** The horse-racing mechanism, a governance term more frequently practiced than theorized, offers a novel lens for understanding competitive incentives within bureaucratic systems. Rather than keeping performance confined to “internal ledgers,” the mechanism externalizes outcomes into public rankings, rendering performance management more visible, sequenced, and institutionalized. This process generates enduring comparative pressure and dynamic incentives among peer organizations. Building on the theory of the “Pressure-Based System,” this study develops an organizationalized pressure-circulation model and applies it to the case of Z City’s business environment reform. The analysis shows that local governments’ “races” follow a cyclical process: arena setting (defining competition goals), track delineation (standardizing competition rules), process contestation (sustaining competitive pressure), and outcome evaluation (consolidating results and rewards). At the operational level, the mechanism works through institutionalized pressurization, differentiated stabilization, procedural regulation, and result-oriented release, enabling the dynamic transmission and continuous transformation of organizational pressure. By elevating the horse-racing mechanism from colloquial usage to a systematic theoretical construct, this article contributes to the understanding of “Chinese-style competitive governance.” It refines the explanatory scope of “Pressure-Based System” in the Chinese context, enriches localized interpretations of competitive incentives in the public sector.

**Key Words** Horse-Racing Mechanism; Competitive Incentives; Bureaucracy; Pressure-Based System; Performance Management

How to Decode “New Formulations”: The Organizational Mechanism of Policy Reproduction

..... Jian Kang, Qian Zhang & Shiqi Chen

**Abstract** “New formulations” often appear in the form of new expressions, new assertions, new terminologies, or guiding opinions on a particular policy issue, and are a common phenomenon in China’s policy process. Given the diverse policy environments across different regions in China, decoding “new formulations” through policy reproduction has become one of the important procedures for policy formulation to adapt to regional development. Existing research primarily focuses on the extent, motivations, and influencing factors of policy reproduction, leaving the organizational mechanism of policy reproduction as a theoretical issue that urgently needs to be addressed. This study introduces a case study of District J in Chengdu, which formulated a work plan to strengthen the basic functions of the city, to provide an in-depth description of the process of policy reproduction from the “new formulation” of “urban function optimization” in Chengdu to its decoding and the subsequent issuance of the policy plan in District J. Based on the organizational learning theory, the analysis finds that policy reproduction relies on three mechanisms: organizational foundation, external intellectual support, and organizational operation. Specifically, the working task force embedded in the bureaucratic organization and oriented toward temporary tasks serves as the organizational foundation for policy reproduction; expert participation acts as

the external intellectual support; and the allocation of attention among bureaucratic organizations constitutes the mechanism of organizational operation. These findings attempt to explain the organizational mechanism of policy reproduction from a process perspective, providing a new lens for analyzing policy reproduction.

**Key Words** Policy Reproduction; Organizational Mechanism; Working Task Force; Attention Allocation; Expert Participation

How Can Policy Move from “Initial Piloting” to “Upgraded Re-experimentation”: A Case Study of the Innovative Block Construction ..... Fanrong Meng, Zexian Fang & Tianlun Zhang

**Abstract** As reform enters deeper waters, how to integrate bottom-up independent exploration with top-level design has become a critical issue in policy experimentation. The construction of an innovative block in District B of City X provides a vivid practical case. Drawing on research in the field of policy experimentation and upgraded governance, this paper constructs an analytical framework for the transition from policy “initial piloting” to policy “upgraded re-experimentation”, exploring the generative process and experimental logic. The result reveals that wicked problems arising from policy “initial piloting” serve as the trigger for policy “upgraded re-experimentation”; the legitimacy mobilization by experimental actors and high-level promotion by non-experimental actors accelerate the process of policy upgrading. The key conditions for policy “upgraded re-experimentation” include alignment of experimental issues with central government concerns, satisfactory performance of initial pilots, and the availability of resources for in-depth exploration by experimental actors. The transition from policy “initial piloting” to “upgraded re-experimentation” essentially reflects the integration of the trial-and-error logic of bottom-up exploration with the validation logic of top-level design, which together generate synergistic experimental forces for the modernization of national governance. By proposing the concept and analytical framework of policy “upgraded re-experimentation”, this paper not only expands theoretical research on policy experimentation but also offers practical implications for policy experimentation in the deepening stage of reform.

**Key Words** Policy Experimentation; Initial Piloting; Upgraded Re-experimentation

How Do “Exceptions” Become Embedded in “Routine”: A Dual Adaptation Mechanism in the Operation of Policy Pilots ..... Hailin Li

**Abstract** How do policy pilots, which are often introduced as “departures from routine”, continue to operate within bureaucratic hierarchies? Existing accounts are typically separated into three perspectives—authority, resources and incentives, and learning—and they often treat pilots as a special form of policy implementation without fully examining how bureaucratic arrangements are reshaped in the process. Drawing on structuration theory, this article develops a dual-adaptation framework consisting of policy adaptation and organizational adaptation, with particular attention to vertical intergovernmental interactions. Based on a case study of the “Four-Excellence Community” pilot, the study shows that the sustained operation of policy pilots depends on the joint adaptation of policy and bureaucratic organization. Together, they ease tensions between experimentation and bureaucratic routines along the dimensions of legitimacy, domination, and signification. Specifically, policy adaptation involves the ongoing adjustment of policy goals and content, implementation strategies, and policy knowledge. These adjustments provide direction and enable breakthroughs in experimental practice. Organizational adaptation reconfigures authority-responsibility relations, reallocates resources, and builds arenas for learning, thereby furnishing an enduring organizational basis for implementation. The two forms of adaptation work through a division of labor characterized by “flexible steering” and “stable anchoring”, as well as a coupling between

“mobilizing and leveraging” and “maintaining and safeguarding”. In doing so, they facilitate the institutionalized embedding of pilots into bureaucratic routines and enable the orderly generation and diffusion of innovative practices. This article offers an integrative framework for explaining how policy pilots become routinized within bureaucratic systems and advances a “change-and-continuity” perspective on policy piloting as a governance mechanism.

**Key Words** Policy Pilots; Bureaucratic System; Policy Adaptation; Organizational Adaptation; Intergovernmental Relations

Constructing Performance-Responsibility Community: The Emergency Management Department Promotes Collaborative Strategies and Operational Logic in Natural Disaster Data Sharing

..... Jingang Xue & Xiaoman Wang

**Abstract** Natural disaster data sharing is a crucial foundation for effective emergency management. Existing research has primarily focused on general data sharing led by government data governance agencies. How the emergency management department, as the leading department for emergency collaboration, promotes natural disaster data sharing remains to be thoroughly explored. Based on the case of natural disaster data sharing in District A, following the framework of “task attributes-collaborative strategies-operational logic”, this paper explores the collaborative strategies and operational logic adopted by emergency management departments in promoting the sharing of natural disaster data. The study finds that in natural disaster data sharing, there is a diminishing utility of bureaucratic pressure transmission, and the emergency management department has changed from affiliated collaboration to performance-responsibility community collaborative strategies under the guidance of shared beliefs. By respecting the autonomy and operating space of various departments, the emergency management department effectively achieves data sharing through task desensitization logic, incentive compatibility logic and value reinforcement logic. This study enhances understanding of how to build a “performance-responsibility community” in data sharing led by functional departments and enriches the theoretical explanation of interdepartmental collaboration in the Chinese context.

**Key Words** Performance-Responsibility Community; Emergency Management Department; Natural Disaster Data Sharing; Collaborative Strategies; Operation Logic

●ARTICLES

Resilience: A New Dimension of Political Trust ..... Shupeng Lü, Chen Qian & Cong Li

**Abstract** Political trust is an important source of political legitimacy and political stability. The vast majority of current literature on political trust has defaulted to it as a one-dimensional variable, focusing exclusively on its “level”. These studies ignore another important dimension of political trust: a degree of “stability” in the face of shocks, or more accurately described as the “resilience” of trust. Based on the existing research and the theory of resilience, this study attempts to formulate the academic concept of “resilience of political trust” and defines it as “the ability of citizens’ political trust to remain unchanged or quickly recover to its original level after experiencing complex and diverse shocks and disturbances”. The resilience of political trust is essentially a reflection of the dynamic process of the interaction between external shocks and individual psychology. Its influencing factors mainly include the mechanism of trust generation, the object of trust, individual characteristics, the stock of individual political knowledge, and the experience of individual political participation. For political development and political stability, a high resilience of political trust may be more meaningful than a mere high level of political trust. This is due to the fact that the resilience of political trust is able to avoid a rapid loss of political trust and maintain it at

an acceptable level of social stability and political security in the event of shocks and disturbances, thus enabling the political system to gain extra room for maneuver in the event of policy mistakes and administrative blunders. In addition, this study proposes a two-dimensional analytical framework of “level-resilience”. Based on this framework, this study categorizes citizens into four types and elucidates the political attribute characteristics of each type along with their underlying political significance.

**Key Words** Political Trust; Resilience; Resilience of Political Trust; Government Trust; Political Legitimacy

Delayed Retirement, Individual Choice, and the Sustainability of the Employee Medical Insurance Fund  
..... Herong Gao & Songlin Li

**Abstract** Enhancing the sustainability of social insurance funds is a key issue for the high-quality development of China’s social insurance system, and the policy of delayed retirement is a direct response to this issue. Previous studies on delayed retirement have paid greater attention to its impact on the sustainability of pension funds, while comparatively neglecting its impact on the sustainability of medical insurance funds. At the same time, the gradually implemented delayed retirement policy explicitly emphasizes that employees’ intentions must not be violated, which means that the effects of delayed retirement depend not only on institutional design itself, but also on employees’ behavioral responses. In light of this, this paper incorporates “individual choice” into the analytical framework for the sustainability of the urban employee basic medical insurance fund and examines the impact of delayed retirement on the fund from the perspective of policy implementation performance. The findings show that delayed retirement can effectively postpone the year in which the employee medical insurance fund first falls into deficit, but “individual choice” imposes a certain degree of erosion on policy effectiveness. Under different scenarios, significant differences emerge in both the implementation performance of the delayed retirement policy and the behavioral losses associated with it. Overall, the governance paths corresponding to the social and policy dimensions are more conducive to improving fund sustainability than the exogenous constraints represented by the technological and economic dimensions. On this basis, delayed retirement and individual choice should be incorporated into a collaborative governance framework for the employee medical insurance fund, so as to enhance the behavioral adaptability of the delayed retirement policy, optimize the combination of policy instruments under the trade-off between “effectiveness” and “robustness,” and improve a dynamic evaluation mechanism oriented toward real behavioral environments.

**Key Words** Delayed Retirement; Individual Choice; The Sustainability of the Medical Insurance Fund

The Grassroots Adaptive Coalition Implementation Strategy Driven by Hierarchical Intervention: A Case Study of Ecological and Environmental Governance in County A  
..... Shasha Liu, Shengli Dai & Bin Yang

**Abstract** Cross-departmental coalition at the grassroots level serves as a key window to understand the logic of policy implementation. Within China’s multi-level governance system, how is such inter-agency coalition effectively driven, and why does it exhibit differentiated implementation strategies? This remains a key issue awaiting in-depth exploration. Integrating theories of collaborative governance and organizational analysis, this paper develops an analytical framework of “hierarchical intervention-interdepartmental interdependence-coalition implementation.” By mapping the attributes of intervention instruments against the nature of interdepartmental interdependence, the framework deduces four types of coalition implementation: regulatory balancing, directive affiliation, mobilization-based reciprocity, and patchwork excellence-seeking. Through a comparative case study of four environmental governance

initiatives in County A, province S, the study finds that grassroots governments do not merely implement top-down directives passively in complex tasks. Instead, they strategically convert the political pressure or incentive potential embedded in hierarchical intervention into horizontal collaborative momentum, thereby forming an adaptive mode of joint implementation. This mechanism of “adaptive coalition” encompasses both institutionalized and emergency collaboration driven by control-oriented interventions, as well as flexible and selective collaboration shaped by incentive-based interventions. It systematically reveals the internal process and continuous spectrum of the “vertical-driving-horizontal” logic of collaboration in the Chinese context.

**Key Words** Coalition Implementation; Hierarchical Intervention; Interdepartmental Interdependence; Adaptive Coalition; Collaboration Logic

Tax Structure and Government Responsiveness: Empirical Tests Based on Cross-nation Data

..... Ziyue Sun

**Abstract** The fiscal system is an important component of the modern national governance system. Constructing a modern fiscal system and optimizing the tax structure are crucial for enhancing government responsiveness and upgrading governance quality. This article explains the mechanism of action of direct and indirect taxes on government responsiveness within the context of tax structure division, and utilizes cross-national data from 2003 to 2020 to verify the relationship between changes in taxation and tax structure and indicators of government responsiveness. The study finds that taxation can improve the level of government responsiveness, and countries that are highly dependent on taxation in terms of finance have a higher responsiveness to citizens’ demands and are more likely to achieve good governance; there is a directional difference in the impact of direct and indirect taxes on government responsiveness. Specifically, an increase in the proportion of indirect taxes in tax revenue hinder government responsiveness, whereas a higher proportion of direct taxes can notably enhance it, albeit with a slight delay in effect. Hence, it is prudent to advance the transformation of the national fiscal revenue structure towards tax reliance, continually refining the tax structure and boosting the share of direct tax revenue in total tax revenue to enhance government responsiveness and improve national governance efficiency.

**Key Words** Tax; Tax Structure; Direct Tax; Indirect Tax; Government Responsiveness

## ● THEORETICAL REVIEWS

From Red Tape to Effective Rules: The Evolutionary Logic of Institutional Rules Research

..... Shenghao Guo & Xue Wei

**Abstract** The concept of effective rules transcends the traditional framework of red tape research, and reinterprets the function of organizational rules from the perspective of rule attributes. This shift provides new theoretical perspectives and practical tools for the field of public management. This paper elaborates on the conceptual connotation and generative logic of effective rules, distinguishing them from red tape and necessary bureaucracy to clarify their conceptual extension and highlight their unique value. Meanwhile, the paper provides a systematic review and commentaries on the research progress of effective rules in terms of theoretical exploration, empirical testing, and practical application. But the research and application of this theory are still in the early stage, with inconsistent findings and insufficient depth. Future research should deepen the theoretical exploration of effective rules, improve their research methods, and expand their research scenarios, so as to promote the development of administrative rules from quantitative expansion to qualitative optimization.

**Key Words** Effective Rules; Red Tape; Rule Attributes; Rule Design

# 公共行政评论

双月刊，2008年创刊  
第19卷，第3期（总第111期）  
2026年6月15日出版

Journal of Public Administration  
Bimonthly, Since 2008  
Vol.19 No.3  
Published in June 2026

主管单位 中华人民共和国教育部  
主办单位 中山大学  
协办单位 教育部人文社会科学重点研究基地—  
中山大学中国公共管理研究中心  
广东省行政管理学会

社 长 肖 滨

主 编 朱亚鹏

联系电话 020-84113029 020-84038746

电子邮件 jpachina@163.com

编辑出版 《公共行政评论》编辑部  
(广州新港西路135号; 邮编510275)

印 刷 广州一龙印刷有限公司

国内发行 广东省报刊发行局

国外发行 中国国际图书贸易总公司  
(北京399信箱)

传 真 020-84111478

网 址 <http://jpa.sysu.edu.cn>

Administrator Ministry of Education of the People's Republic of China

Sponsors Sun Yat-sen University

Supporters Centre for Chinese Public Administration Research, Sun Yat-sen University  
Guangdong Public Administration Society

President: Bin Xiao

Editor in Chief: Yapeng Zhu

Tel: 86 20 84113029 86 20 84038746

Fax: 86 20 84111478

Email: [jpachina@163.com](mailto:jpachina@163.com)

Website: <http://jpa.sysu.edu.cn>

Edited by Editorial Office of *Journal of Public Administration*

(NO.135 Xin Gang Xi Road, Guangzhou, China. 510275)

Distributed by China International Book Trading Corporation

(P.O.Box 399, Beijing, China)



刊号 ISSN1674-2486  
CN44-1648/D

邮发 国内46-364  
代号 国外BM8839

国内外公开发行  
国内定价: 20.00元

ISSN 1674-2486



9 771674 248265

06